



Universidade de Brasília

Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas

Departamento de Gestão de Políticas Públicas

IZABELA CRISTINA AZEVEDO DE MESQUITA

**A UNIVERSIDADE ABERTA DO BRASIL: estrutura da  
gestão de uma política de educação a distância no ensino  
superior**

Brasília – DF

2016

IZABELA CRISTINA AZEVEDO DE MESQUITA

**A UNIVERSIDADE ABERTA DO BRASIL: estrutura da  
gestão de uma política de educação a distância no ensino  
superior**

Monografia apresentada ao  
Departamento de Gestão de Políticas  
Públicas como requisito parcial à  
obtenção do título de Bacharel em  
Gestão de Políticas Públicas.

Professora Orientadora: Dra Christiana  
Soares de Freitas

Brasília – DF

2016

**IZABELA CRISTINA AZEVEDO DE MESQUITA**

**A UNIVERSIDADE ABERTA DO BRASIL: estrutura da  
gestão de uma política de educação a distância no ensino  
superior**

A Comissão Examinadora, abaixo identificada, aprova o Trabalho de  
Conclusão do Curso de Gestão de Políticas Públicas da Universidade de  
Brasília da aluna

**Izabela Cristina Azevedo de Mesquita**

Doutora, Christiana Soares de Freitas  
Professora-Orientadora

Doutor, Daniel Bin  
Professor-Examinador

Doutora, Magda de Lima Lucio  
Professora-Examinadora

Brasília, 05 de dezembro de 2016

Dedico esta pesquisa ao meu namorado João Pedro Magalhães, que de forma especial e amorosa me deu força e coragem. Obrigada pelo carinho, paciência e por sua capacidade de me trazer paz na correria de cada semestre.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço primeiramente a Deus que me guiou, iluminou e me protegeu durante a minha jornada acadêmica. Agradeço aos servidores da CAPES que contribuíram para a concretização deste trabalho. À minha professora e orientadora, Dra. Christiana Soares de Freitas, por sua paciência e auxílio durante minha formação. Agradeço aos meus pais, Fátima e Geraldo, e a minha irmã Isadora que sempre estiveram ao meu lado, apoiando minhas decisões e me guiando com carinho, amor e paciência. Ao meu namorado João Pedro, que me acompanhou na minha caminhada pela Universidade, e sei que continuará a fazê-lo, agradeço por seu amor, incentivo e compreensão. Às amigas dos colegas e professores que fiz durante esta Graduação.

Muito obrigada a todos que de alguma forma contribuíram para a realização deste sonho.

## RESUMO

Com o advento da internet houve a modernização das instituições de ensino e do ensino a distância. Para democratizar e interiorizar o ensino superior no país foi criado o Sistema UAB. O Sistema Universidade Aberta do Brasil trata-se de uma política pública de articulação entre a Secretaria de Educação a Distância - SEED/MEC e a Diretoria de Educação a Distância - DED/CAPES com vistas à expansão da educação superior, no âmbito do Plano de Desenvolvimento da Educação - PDE. Esta pesquisa trabalha os conceitos de educação a distância e federalismo educacional buscando responder: Como os Instrumentos de Gestão contribuem para a interlocução efetiva entre as esferas atuantes na gestão do programa UAB do ponto de vista dos gestores do âmbito federal? Para responder essa problematização e atingir o objetivo geral da pesquisa foi utilizado o estudo de caso tendo em vista a caracterização da gestão do programa UAB, dentro da visão dos gestores dos entes federados (CAPES e IPES) e também quanto aos instrumentos de gestão e como estes permeiam o modelo de gestão do programa UAB. Para a realização desta pesquisa foi utilizada a entrevista como técnica de coleta de dados, tendo assim entrevistado os gestores da CAPES e da UAB que são responsáveis pela UAB, se utilizando da análise do conteúdo de Bardin (1977) para chegar à discussão e resultados. Os principais resultados indicam que a gestão possui resultado promissores, porém ainda há barreiras e limitações a se vencer no caminho de uma política pública para a democratização do ensino superior. Uma dessas barreiras é a efetividade da interlocução entre os entes responsáveis pela gestão, mesmo quando se apoiam em instrumentos de gestão.

Palavras-chave: EaD. Educação a distância. Sistema Universidade Aberta do Brasil. UAB. Instrumentos de Gestão. Gestão Pública

## **LISTA QUADROS**

Quadro 1 – Listagem dos cursos oferecidos na modalidade a distância na UnB pela UAB .....	23
Quadro 2 – Histórico de Discentes UAB.....	32
Quadro 3 – Evolução Anual de Alunos Ingressantes.....	33

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

ATUAB – Ambiente de Atuação da UAB  
CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior  
CNPq – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico  
DEG - Decanato de Educação de Graduação  
DEGD - Diretoria de Ensino de Graduação a Distância – DEGD  
EaD – Educação a Distância  
FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação  
IES – Instituições Ensino Superior  
INEP – Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira  
IPES – Instituições Públicas de Ensino Superior  
MEC – Ministério da Educação  
PDE – Plano de Desenvolvimento da Educação  
SEED – Secretaria de Educação a Distância  
SisUAB – Sistema de informação da Universidade Aberta do Brasil  
UAB – Universidade Aberta do Brasil  
UnB – Universidade de Brasília



## SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	8
1.1 Contextualização	8
1.2 Formulação do problema	9
1.3 Objetivo Geral	9
1.4 Objetivos Específicos	9
1.5 Justificativa	10
2. REFERENCIAL TEÓRICO	10
2.1 Federalismo	11
2.2 Educação a distância	12
2.3 Instrumentos de Gestão	14
2.3.1 O SisUAB: caracterização de um instrumento de gestão.	16
2.3.2 Editais: um instrumento que leva à garantia do fomento	17
3. CONTEXTUALIZAÇÃO EMPÍRICA	20
3.1 Universidade Aberta do Brasil	20
3.2 Sistema Universidade Aberta Do Brasil na Universidade de Brasília	22
4. MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA	25
4.1 Tipo e descrição geral da pesquisa	25
4.2 Caracterização da área do estudo	26
4.3 Caracterização dos instrumentos de pesquisa	27
4.4 Procedimentos de coleta e de análise de dados	29
5. RESULTADOS E DISCUSSÃO	30
5.1 A construção e manutenção da gestão do sistema UAB	30
5.2 A assimilação de instrumentos de gestão no programa UAB.	33
5.3 Interlocução e integração entre os entes na gestão da UAB	35
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS	38
REFERÊNCIAS	42
ANEXO A	46

# 1. INTRODUÇÃO

## 1.1 Contextualização

A área da educação busca aplicar e difundir conhecimento a pessoas de diversos níveis, desde um nível básico, como pode ser visto na educação infantil, até níveis mais avançados, como o ensino superior e graduações posteriores, em múltiplas áreas do conhecimento. A educação a distância, nesse âmbito, auxilia no processo de difusão de educação, assim como na garantia do desenvolvimento da educação através de novas ferramentas e métodos.

A modalidade de ensino a distância tem se apresentado como uma alternativa para o ensino convencional não só no Brasil, mas em todo o mundo. Entretanto, foi durante as décadas de 60 e 70, do século XX, que houve uma intensificação desta modalidade com a fundação de vários institutos e universidades a distância (*Open University* – Inglaterra em 1971; UNED na Espanha em 1975, etc.). Além da EaD pela internet, é importante ressaltar que há outras formas de EaD em uso, dentre elas o ensino por correspondência e por programas de TV e rádio.

O início do intercambio por correspondência já remetia ao embrião de uma comunicação personalizada e troca por conhecimento quando a distância inviabilizava o encontro dos interlocutores, porém o processo para chegar até o uso da tecnologia como EaD foi longo e passou por todo um desenvolvimento e normatização, Tori (2010, p. 4) assegura que “o uso das novas tecnologias para essa modalidade é que trouxe o caráter inovador e atualizado para a EaD.”

A educação regula e transcende as desigualdades sociais e a educação a distância vem para auxiliar e antecipar a democratização do ensino no país, isto tendo em vista o federalismo educacional com políticas públicas de educação. A demanda por conhecimento se intensificou com a economia globalizada e os avanços tecnológicos alcançados.

Com o passar dos anos, a EaD tem sido foco de estudos e de grande repercussão na mídia, e, sendo cada vez mais adotada por alunos e instituições de ensino como uma alternativa tangível, tornando-se um instrumento fundamental de promoção de oportunidades, visto que, se utilizando dessa metodologia pode permitir o acesso ao ensino de pessoas excluídas do processo educacional superior

público por morarem longe das universidades ou por indisponibilidade de tempo nos horários tradicionais de aula.

Políticas como a do programa UAB se fazem importantes para que a educação superior seja difundida em uma estrutura organizada pelo país. No sentido de aumentar a democratização do ensino superior do país, foi criado o Sistema Universidade Aberta do Brasil – UAB, um programa oriundo do governo federal pelo decreto 5800 de 2006, que visa ofertar cursos superiores a distância públicos, gratuitos e de qualidade. São oferecidos a partir das Instituições Públicas de Ensino Superior – IPES e polos de apoio presencial localizados em vários municípios brasileiros, parceiros do programa.

## **1.2 Formulação do problema**

A partir da contextualização apresentada, é feita uma reflexão sobre a gestão do programa e dos polos de apoio presencial. Com isso surge a problematização: Como os Instrumentos de Gestão contribuem para a interlocução efetiva entre as esferas atuantes na gestão do programa UAB do ponto de vista dos gestores do âmbito federal?

## **1.3 Objetivo Geral**

O presente trabalho tem como objetivo obter dados sobre a contribuição de Instrumentos de Gestão para a interlocução entre todas as esferas atuantes na gestão do programa UAB.

## **1.4 Objetivos Específicos**

- Descrever a interação entre os polos, a instituição de ensino superior e a CAPES a partir da percepção de uma IPES e da CAPES.
- Verificar a existência e descrever os principais instrumentos de gestão que fazem parte da ação da CAPES e UnB no programa UAB.
- Estabelecer uma relação entre os pontos anteriores e a construção e manutenção da gestão do programa UAB.

## **1.5 Justificativa**

A pesquisa foi realizada focando em um importante problema. Há a uma escassez de estudos sobre o tema de pesquisa no Campo de Públicas, o que dificulta o desenvolvimento de futuros estudos e pesquisas e a criação de políticas para melhoria na área. Além disso, buscou-se, através desta pesquisa, a obtenção e publicação de dados de forma a preencher a lacuna teórica existente e desenvolver a consolidação da área de pesquisa.

## **2. REFERENCIAL TEÓRICO**

De forma a possibilitar a análise da contribuição dos sistemas de gestão para as esferas atuantes na UAB, esta pesquisa apresenta, inicialmente, uma revisão de estudos, conceitos, legislações e dados para que se tenha a fundamentação teórica dos elementos que contextualizam a situação, atendendo assim de maneira mais completa o objetivo geral da pesquisa.

Primeiramente, é apresentada a definição de federalismo, e como ele está presente na política do País, chegando, posteriormente, ao federalismo educacional, que pauta as decisões para a democratização do ensino superior no país. Em um segundo momento, traz-se para a discussão o conceito de educação a distância com a finalidade de referir a modalidade de ensino que o programa UAB se baseia.

Por fim, são apontados os instrumentos de gestão pública e exposta a noção de interfaces entre a gestão do Estado e o programa UAB, uma abordagem distinta para complementar a análise de instrumentos. Ainda, é abordada a transversalidade da gestão, para discutir teoricamente formas de interação que se dão e que idealmente, podem se dar entre a UAB, a Universidade de Brasília e outras instâncias do governo.

## 2.1 Federalismo

Para que se possa estudar a interlocução entre os entes atuantes no programa UAB, faz-se necessário, primeiramente, definir o conceito de federalismo, e estudá-lo para que possa permitir a criação e execução de diversas políticas públicas. Segundo William Anderson, no Dicionário de Ciências Sociais da Fundação Getúlio Vargas,

...federalismo é o sistema político (e os princípios fundamentais desse sistema) que: a) defende ou estabelece um governo central para todo o país e determinados governos regionais autônomos (estados, províncias, Länder, cantões) para as demais unidades territoriais; b) distribui os poderes e as funções de governo entre os governos central e regionais; c) atribui às unidades regionais um conjunto de direitos e deveres; d) autoriza os governos de ambos os níveis a legislar, tributar e agir diretamente sobre o povo, e) fornece vários mecanismos e procedimentos para a resolução dos conflitos e disputas entre os governos central e regionais, bem como entre duas ou mais unidades regionais (DICIONÁRIO DE CIÊNCIAS SOCIAIS, 1987, p. 471).

Com o federalismo, pode-se verificar uma nítida divisão entre o governo central e os governos regionais, definindo poderes e funções de cada parte atuante, compondo o atual sistema político brasileiro. Como o programa UAB visa ofertar cursos a distância por todo o Brasil através de IPES e polos de apoio presenciais, ele deve estar de acordo com o sistema federalista, para que seus objetivos possam ser atingidos de maneira eficiente.

A Constituição de 1988 fez com que o país tivesse não somente um processo forte de descentralização, mas também uma ênfase na superação das desigualdades de renda e oportunidades no País, fazendo com que políticas sociais ganhassem relevo e fossem atribuídas, dentro de uma lógica de subsidiariedade, aos governos subnacionais. Assim, são de responsabilidade dos estados e municípios a assistência social, a promoção da saúde e a atenção primária, e a educação básica, entre outros serviços decorrentes de políticas sociais. A União continua presente, formulando políticas nacionais, avaliando e até mesmo implantando políticas claramente atribuídas a estados ou municípios.

O direito à educação, que pressupõe igualdade de condições para todos, contrapõe-se à diferenciação existente no sistema federativo. No Brasil, essa

estrutura favorece o fomento de políticas públicas educacionais, e cabe a cada ente cumprir seu papel específico, resultando em diferentes condições de oferta

Atualmente, o federalismo exerce um importante papel na universalização da educação por todo o país, pois, como definido na Constituição Federal de 1988, no seu art. 211, os sistemas de ensino deverão ser organizados em regime de colaboração entre a União, os estados, municípios e o Distrito Federal e, no § 4º, ao estabelecer que esses entes federados “definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório” (Constituição Federal, 1988). Além disso, esse dispositivo foi reforçado no art. 8º da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional-LDB (Brasil, 1996), – Lei nº 9.394, de 1996, ao estabelecer como será organizada a educação nacional por esse sistema de colaboração.

A LDB (Brasil, 1996), em seu Título IV, estabelece que a União, os estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino. São nela, ainda, apresentados todos os poderes, obrigações e funções de cada ente federativo em relação à educação nacional.

Como o Estado possui uma estrutura federalista, em que cada ente possui uma responsabilidade única e distinta, é possível verificar a necessidade de se ter políticas públicas visando à democratização do ensino, atentando-se a possíveis problemas decorrentes da adoção de um sistema federalista. Políticas como a do programa UAB se fazem importantes para que a educação superior seja difundida em uma estrutura organizada pelo país.

## **2.2 Educação a distância**

Para que se possa analisar a gestão da UAB, faz-se necessário definir o conceito de educação a distância, tendo em vista que essa é a modalidade educacional que possibilita a existência e funcionamento do programa UAB.

A modalidade de ensino a distância remete a uma longa história, sendo difícil definir o marco ou o momento de sua fundação. A literatura apresenta diferentes situações que podem ser consideradas como experiências iniciais em EaD, mas em 1728 tem-se o considerado, segundo Gouvêa e Oliveira (2006) “marco inicial da Educação a Distância: é anunciado um curso pela Gazeta de Boston, na edição de 20 de março, onde o Prof. Caleb Philipps, de Short Hand, oferecia material para ensino e tutoria por correspondência. Após iniciativas particulares,

tomadas por um longo período e por vários professores, no século XIX a Educação a Distância começa a existir institucionalmente (apud ALVES, L. 2011, p. 86).

Outra característica desta modalidade de ensino é a heterogeneidade na sua definição. As características básicas do processo de educação a distância são apontadas por diferentes atores, Moore e Kearsley (1996) definem EaD como a comunicação entre alunos e professores mediada por documentos impressos ou por alguma forma tecnológica.

Em termos gerais, a Educação a Distância é uma modalidade de educação na qual professores e alunos encontram-se em locais diferentes (MOORE; KEARSLEY, 2008; CARLINI; TARCIA, 2010) “durante todo ou grande parte do tempo em que aprendem ou ensinam” (MOORE; KEARSLEY, 2008, p. 1). O conceito de Educação a Distância no Brasil é definido oficialmente no Decreto nº 5.622 de 19 de dezembro de 2005 (BRASIL, 2005):

Art. 1º Para os fins deste Decreto, caracteriza-se a Educação a Distância como modalidade educacional na qual a mediação didático-pedagógica nos processos de ensino e aprendizagem ocorre com a utilização de meios e tecnologias de informação e comunicação, com estudantes e professores desenvolvendo atividades educativas em lugares ou tempos diversos.

Segundo Keegan (1996), os elementos centrais dos conceitos de EaD são: “separação física entre professor e aluno, que distingue o EaD do ensino presencial; influência da organização educacional (planejamento, sistematização, plano, projeto e organização rígidos, que a diferencia da educação individual; uso de meios técnicos de comunicação, usualmente impressos, para unir o professor ao aluno e transmitir os conteúdos educativos; comunicação de mão-dupla, onde o estudante pode beneficiar-se da iniciativa no diálogo; possibilidade de encontros ocasionais com propósitos didáticos e de socialização; e participação de uma forma industrializada de educação, potencialmente revolucionária” (KEEGAN, 1996 apud MAIA, M. C., 2003).

Esse tipo de educação/aprendizado transforma a relação tradicional na sala de aula. Com o desenvolvimento de diversos instrumentos integrantes da tecnologia educacional e aliado ao progresso tecnológico, a educação a distância torna-se um veículo que possibilita a democratização do acesso à educação em todos os níveis,

aumentando os espaços educacionais existentes e contribuindo com o processo de democratização do ensino.

Tem-se escrito sobre as vantagens e desvantagens de cada modalidade de ensino, seja presencial ou a distância. Os argumentos em defesa da EaD apontam aspectos pedagógicos, flexibilidade de horários, possibilidade de atingir diversos níveis de ensino e o custo econômico desta modalidade que se torna mais barato.

A maior parte dos cursos ministrados a distância atualmente são feitos através da internet. Dessa forma, é necessário que o aluno tenha acesso à internet e a recursos tecnológicos como computador. A EaD é caracterizada não só pela dispersão de seus alunos, mas também pela heterogeneidade dos mesmos. Ainda que uma parcela cada vez maior da população tenha acesso a esses recursos, ainda há muitos alunos que possuem acesso restrito a essas tecnologias e que não podem ou conseguem acompanhar o curso com a frequência desejável de acesso ao material. A partir dos conceitos já apresentados é perceptível que a EaD é uma alternativa que possibilita uma diminuição de custos e atendimento a grandes contingentes de alunos.

## **2.3 Instrumentos de Gestão**

Observando o federalismo presente na gestão do país, assim como a modalidade de educação a distância, é possível procurar identificar os principais instrumentos que regem a gestão do programa UAB, buscando delimitar a aplicabilidade do termo instrumento de gestão na qualificação do processo de interlocução entre os entes relativo à gestão pública da UAB pela visão da CAPES e da UnB.

Considerando gestão pública como “um conjunto de instrumentos, tecnologias, processos e procedimentos que viabilizam os anseios histórico, social, político e econômico da população, materializados nos preceitos constitucionais, em particular no que tange aos direitos individuais e coletivos, realizados na forma de políticas e serviços públicos” (LÚCIO et al., 2014, p. 152), é perceptível que a instrumentação não é neutra em uma política pública, pois “o instrumento é um dispositivo técnico com vocação genérica, portador de uma concepção concreta da relação política/sociedade e sustentado por uma concepção de gestão” (LASCOUMES E LES GALÈS, 2012a [2007], p.22).



Os instrumentos de gestão são utilizados para orientar a atividade de um programa e de seus gestores em diferentes instâncias, para que seus objetivos sejam contínuos e deem sequência ao trabalho já realizado. Esses instrumentos também são definidos como “tecnologias voltadas para o planejamento, direção, organização e controle das políticas públicas cuja base reflexiva resulta da ação pública” (LÚCIO, M. L.; DAROIT, D.; FREITAS, C. S. 2016, p. 07), tendo assim caráter estratégico e político vinculando-se aos resultados e forma de elaboração e execução de uma política pública como o programa UAB. Nessa perspectiva Ollaik e Medeiros (2011:1949) dissertam sobre os instrumentos de gestão na gestão pública,

(...) os instrumentos de políticas públicas (...) dão estrutura às políticas públicas e as influenciam, (...) determinam parcialmente quais recursos serão usados e por quem, (...) permitem que formas de ação coletiva estabilizem e façam o comportamento dos atores ser mais previsível e provavelmente também mais visível. Deste ponto de vista, a escolha do instrumento é um tema político, pois estrutura o processo e seus resultados. Os instrumentos não são escolhas puramente técnicas e produzem efeitos específicos, independentemente de seus objetivos declarados. Os instrumentos estruturam as políticas públicas segundo suas lógicas inerentes (...). (Ollaik e Medeiros, 2011:1949)

Para que se possa entender qual o tipo de limitação os instrumentos interpolam na implementação de uma política pública que se orienta pela democratização do ensino superior no país, necessita-se seguir o instrumento de seleção (edital), o de gestão (SisUAB) e outros intermediários que levam ao fomento da política.

Considerando as regras existentes para a implantação de um polo de apoio à distância e para a gestão deste, “a descentralização é uma dimensão fundamental para a transversalidade dos instrumentos de gestão” (LÚCIO, M. L.; DAROIT, D.; FREITAS, C. S., 2016, p. 19). Isso se dá porque o contato e a necessidade de controle e interlocução dos diferentes entes responsáveis pela gestão e a avaliação do programa podem acabar por transformar o plano inicial deste e até a própria política. As instâncias de controle social são um componente obrigatório para estados e municípios, isso para que exista efetividade da descentralização (LÚCIO, M. L.; DAROIT, D.; FREITAS, C. S., 2016).

Contemplando a legislação acerca do fomento e da gestão da UAB, é entendido que se faz necessário uma gestão em rede tanto entre os entes federados, tanto entre os gestores e a sociedade. Esse trabalho em rede pode ser compreendido como “uma teia de vínculos, relações e ações entre indivíduos e organizações, que se tecem ou se dissolvem continuamente em todos os campos da

vida cotidiana, no mundo dos negócios, na vida pública e entre elas” (CARVALHO, 2003, p. 1). Fleury (2005) aponta como vantagens das redes de políticas: a possibilidade de mobilização de recursos entre os atores; a democratização das prioridades; a participação sem a necessidade de estruturas burocráticas; a habilidade de uma gestão adaptativa, possibilitando reação à realidade social; e o maior compromisso e responsabilidade dos participantes com os objetivos assumidos coletivamente, com ganhos na sustentabilidade da rede.

Os instrumentos de gestão auxiliam na conexão dessa rede, já que necessitam de apresentar um caráter transversal para sua elaboração e também nos seus resultados. Compreender a disponibilidade e a necessidade das pessoas para que se engajem em projetos e políticas públicas de maneira a cooperar e ajudar na manutenção de um projeto, aqui especificamente, aplicado ao processo coletivo que necessita uma política de democratização do ensino como a UAB. Instrumentos de gestão são utilizados para orientar a atividade de um programa e de seus gestores em diferentes instâncias, para que seus objetivos sejam contínuos e deem sequência ao trabalho já realizado (LÚCIO, M. L.; DAROIT, D.; FREITAS, C. S., 2016).

A abordagem da instrumentalização das políticas públicas é utilizada, nesta pesquisa, para entender o funcionamento dos editais e do SisUAB considerando a transversalidade da gestão, assumindo estes como principais instrumentos de gestão que favorecem a interlocução dentro da UAB para que se garanta a eficácia do programa.

### **2.3.1 O SisUAB: caracterização de um instrumento de gestão.**

Compreendendo instrumentos como “base e fundamento que compõem o ordenamento oficial/legal e legítimo para orientar o processo decisório na gestão de políticas, instruindo sua formulação, deliberação, implementação, fiscalização e avaliação”(KLEBA et al, 2015, p.1065), a característica da integração desses instrumentos de gestão oferta a possibilidade de manter a coesão não somente das informações utilizadas e divulgadas, mas também por operacionalizar as dimensões que são importantes na situação em questão (LÚCIO, M. L.; DAROIT, D.; FREITAS, C. S.. 2016)., no caso, a democratização do ensino. O Sistema de Informação da

Universidade Aberta do Brasil – SisUAB –, “é uma plataforma de suporte, acompanhamento e gestão de processos da UAB” (CAPES, 2013).

Refletindo sobre o conceito de instrumento de gestão, essa plataforma pode ser qualificada como um, já que é um é um instrumento informatizado de informações gerenciais, alocado na CAPES, para a gestão do programa UAB que apoia as ações que envolvem a interlocução entre os entes envolvidos na gestão da UAB. Este é um grande banco de dados, onde cada IPES tem seus cursos alunos e professores cadastrados. Então a gestão é feita via esse sistema, e este conversa com projeto pedagógico de cada curso e na medida que o fluxo de disciplinas é ofertado para cada aluno existe um acompanhamento da CAPES. Do ponto de vista da gestão como um todo, da gestão administrativa é utilizado o SISUAB.

Essa plataforma é, ainda, apoiada pelo Ambiente Virtual de Trabalho da Universidade Aberta do Brasil – ATUAB. Este é um ambiente restrito aos colaboradores do programa e “configura-se para o compartilhamento de informação da CAPES com as IPES e os polos” (CAPES, 2013). Este sistema funciona com um grau razoável de compartilhamento de informações com o SisUAB, já que possui alguns usuários em comum, mas tem outra localização institucional, além de objetivos e abrangência diferentes. De fato, toda a comunicação institucional é feita pelo SISUAB e logo a interlocução entre os entes deveria ser efetivada por esse sistema. O ATUAB é utilizado primariamente como auxílio à comunicação; já o SISUAB auxilia na gestão do processo.

### **2.3.2 Editais: um instrumento que leva à garantia do fomento**

Nesta análise, compreende-se o edital nas políticas públicas de ensino superior do Governo como um instrumento, por possuir características claras e específicas. Portanto, ele age como uma instituição que possibilita a estabilidade das formas de ação coletiva, e assim, o edital é o “ato por cujo meio a Administração faz público seu propósito de licitar um objeto determinado, estabelece requisitos exigidos dos proponentes e das propostas, regula os termos segundo os quais os avaliará e fixa as cláusulas do eventual contrato a ser travado” (MELLO, 1991 [1980], p. 178-179 apud CARMO, 2016), possuindo, assim, as funções de dar

publicidade, identificar o objeto, estabelecer os critérios para análise e avaliação das propostas, regular atos e termos processuais do procedimento e fixar cláusulas do futuro contrato (MELLO, 1991 [1980] apud CARMO, 2016).

A CAPES, como órgão fomentador do Sistema UAB, publica editais para a participação das IES integrantes ao Sistema com o objetivo de qualifica-las tanto no que se refere à sua infraestrutura física e tecnológica, estrutural, como na qualificação de seus colaboradores para atuar na modalidade. Inicialmente, quando o Sistema foi lançado pelo MEC, esse tipo de fomento foi realizado pela SEED, permanecendo a iniciativa junto à CAPES. Estão relacionados abaixo os editais ofertados até o momento (CAPES,2013):

- Edital Gestão Acadêmica

No início da UAB (2007), a SEED concedeu às IES orçamento para desenvolvimento de sistema de gestão de EaD. Muitas IES utilizaram o recurso para adequação de seus sistemas de gerenciamento acadêmico da modalidade presencial para a modalidade a distância. Outras IES investiram em sistemas de gestão, de polos, de tutoria, de materiais didáticos.

- Edital estruturação do núcleo EaD

Em 2008, a CAPES, já em parceria com a SEED, abriu edital para estruturação dos Núcleos de EaD nas IES para reforma e construção de espaços físicos.

- Programa Anual de Capacitação Continuada - PACC

Constitui-se de chamada regular da CAPES para a apresentação de propostas das IES voltadas para formação continuada de profissionais que atuam e / ou atuarão em seus programas e cursos ofertados na modalidade a distância, no âmbito do Sistema UAB. Essa ação reforça o papel de indução da CAPES não somente para a oferta de cursos na modalidade a distância, mas também, subsidiariamente, da capacitação dos quadros institucionais para a atuação acadêmica, pedagógica, tecnológica, multidisciplinar e administrativa.

- Edital n.º 13 - Pró-equipamentos

O desenvolvimento do Sistema UAB sustenta-se, do ponto de vista do fomento, em três dimensões: custeio, bolsas e capital. O custeio e as bolsas destinam-se ao desenvolvimento e à aplicação dos cursos do Sistema UAB; já os recursos para capital têm por objetivo estruturar a oferta desses cursos, por meio de material permanente e de recursos tecnológicos para o aporte dos núcleos

institucionais voltados para a educação a distância, dos respectivos departamentos e do processo de elaboração de materiais instrucionais. O Edital 13, lançado em 2010, foi destinado a fomentar esses recursos nas IES.

- Edital nº 15 – TIC

Em 2009, a CAPES lançou o edital de fomento às tecnologias de Informação e Comunicação. Foi um importante edital, pois possibilitou, entre outras ações, a integrar a modalidade presencial com a distância, para desenvolvimento de ações relacionadas aos 20% possíveis de serem executados nos cursos presenciais. Neste edital, a coordenação UAB, por intermédio de ações específicas, pode estimular docentes da IES a utilizar Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) no ensino de graduação e de pós-graduação.

- Edital nº 75/2014 – Discentes do Sistema Universidade Aberta do Brasil

Edital vigente para Seleção, no âmbito da UAB, de propostas de oferta de 250 mil novas vagas em cursos superiores na modalidade a distância, a serem preenchidas por alunos das proponentes no período de 01 de julho de 2015 a 30 de junho de 2016.

- Edital Nº 03/2015 – TIC

Seleção de propostas para fomento a projetos de inovação, que visem contribuir para o desenvolvimento tecnológico da Educação no Brasil, incorporando, ainda, as ações voltadas ao cumprimento do disposto na Portaria MEC nº 4.059, de 10 de dezembro de 2004.

Considerando o que foi explanado, os editais carregam um conceito concreto de um tipo de política de fomento da democratização do ensino superior, destinado a financiar a estrutura física, os recursos humanos e as vagas para os alunos, considerando, assim, todo o processo para que se possa atingir os objetivos do programa UAB. Assim, os subsídios são distribuídos para propostas escolhidas como relevantes, essa perspectiva está inserida no modelo de democratização do acesso em que algumas ações são consideradas legítimas a partir de critérios universais que supostamente possuem (LIMA; ORTELLADO, 2013). Nessa perspectiva, o edital é um instrumento de gestão de escolha de ações no programa, cuja instrumentação não é neutra.

### **3. CONTEXTUALIZAÇÃO EMPÍRICA**

A partir do referencial teórico é basilar fazer uma contextualização empírica onde é abordado o histórico do programa UAB, a legislação que o rege, o funcionamento operacional e seus eixos fundamentais, e ainda o histórico e as características do programa UAB na UnB. Isto é feito com o intuito de explicar de forma completa a respeito do programa UAB nesta pesquisa.

#### **3.1 Universidade Aberta do Brasil**

O Sistema Universidade Aberta do Brasil – UAB – é um programa do Ministério da Educação criado em 2005, no âmbito do Fórum das Estatais pela Educação. Esse é um programa integrado por universidades públicas que oferece cursos de nível superior para camadas da população que tem dificuldade de acesso à formação universitária, por meio do uso da metodologia da educação a distância.

A UAB foi criada e é regulamentada pelo Decreto nº 5.800 de 8 de junho de 2006, como um programa nacional que tem como principal objetivo estimular a articulação e integração da educação superior na modalidade a distância, visando expandir e interiorizar a educação superior nos polos municipais de apoio presencial com a implementação de cursos das mais diversas áreas e prioritariamente voltados para a capacitação de professores da educação básica. De acordo com o referido Decreto - Resolução 24 no Art. 3º- são os seguintes objetivos do Sistema UAB (BRASIL,2006):

I- Oferecer, prioritariamente, cursos de licenciatura e de formação inicial e continuada de professores da educação básica; II- Os cursos superiores para capacitação de dirigentes, gestores e trabalhadores em educação básica dos estados, Distrito Federal e dos Municípios; III- Os cursos superiores nas diferentes áreas do conhecimento; IV- Ampliar o acesso à educação superior pública; V- Estabelecer amplo sistema nacional de educação superior a distância; VI- Fomentar o desenvolvimento institucional para a modalidade de educação a distância, bem como a pesquisa em metodologias inovadoras de ensino superior apoiadas em tecnologias de informação e comunicação (BRASIL, 2006).

O programa UAB, trata-se, portanto, de um projeto inovador desenvolvido em parceria com as instituições federais de ensino, os estados e municípios, tendo

em vista atender a demanda por uma educação de qualidade para os municípios brasileiros, que não possuem cursos de formação superior ou cujos cursos ofertados não são suficientes para atender a todos os cidadãos. Nesse sentido, apesar de ter sido criado com o intuito principal de qualificar professores de educação básica, pode participar do Sistema Universidade Aberta do Brasil qualquer cidadão que tenha concluído a educação básica e que tenha sido aprovado em processo seletivo, atendendo aos requisitos exigidos pela instituição pública, vinculada ao Sistema UAB, ofertante do curso.

A Resolução 24, de 06 de junho de 2008, regulamenta o repasse de recursos da UAB, define o programa em seu Art. 2º como “o Sistema Universidade Aberta do Brasil cumprirá suas finalidades e objetivos sócio educacionais em regime de colaboração da União com entes federativos, bem como a partir da articulação entre as instituições públicas que ministram ensino de nível superior e os estabelecimentos de apoio presencial, denominados polos”.

A Resolução 44, de 29 de dezembro de 2006, define, em seu Art. 2º, que a UAB – está voltado para o desenvolvimento da modalidade de educação a distância com a finalidade de expandir e interiorizar a oferta de cursos e programas de educação superior no País.

O MEC lançou, entre os anos de 2005 e 2006, editais públicos para a convocação de representantes dos Municípios, Estados e Distrito Federal a apresentarem propostas de polo municipal de apoio presencial e para as instituições federais para apresentarem propostas de cursos superiores a distância que serão vinculados a esses polos, permitindo assim a concretização da UAB. Atualmente, 160 instituições ativas integram o programa, entre universidades federais, universidades estaduais e Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFETs), estas configuradas em 616 polos ativos.

O funcionamento operacional do programa tem início com a publicação de Edital pela CAPES para que as Instituições Públicas de Ensino Superior apresentem suas ofertas. Após análises e aprovação de cada oferta/demanda pela CAPES, esta assume o papel de fomentar os cursos, de acordo com o contexto legal e as regras de conduta das partes (IPES/CAPES).

Para que haja manutenção dessa organização, o programa UAB sustenta-se em cinco eixos fundamentais (BRASIL,2006):

- Expansão pública da educação superior, considerando os processos de democratização e acesso;
- Aperfeiçoamento dos processos de gestão das instituições de ensino superior, possibilitando sua expansão em consonância com as propostas educacionais dos estados e municípios;
- Avaliação da educação superior a distância tendo por base os processos de flexibilização e regulação implantados pelo MEC;
- Estímulo à investigação em educação superior a distância no País;
- Financiamento dos processos de implantação, execução e formação de recursos humanos em educação superior a distância (BRASIL, 2006).

A criação e o funcionamento do Programa UAB foi estruturado e sustentado por um conjunto de legislação que antecede ao Decreto de sua existência, e é complementado por outras bases legais posteriores que dão continuidade ao aperfeiçoamento do sistema.

### **3.2 Sistema Universidade Aberta Do Brasil na Universidade de Brasília**

A entrada da Universidade de Brasília – UnB no Sistema UAB decorreu do atendimento ao chamado de editais públicos do MEC/SEED no início dos anos 2000. Em 16 de dezembro de 2005, foi realizada pela SEED/MEC a primeira chamada pública da UAB para a seleção de apoio presencial e cursos de Educação Superior na modalidade a distância.

A UnB iniciou-se no âmbito do Sistema UAB com a oferta do curso piloto de Administração, abrindo vagas para a região Centro-Oeste e Norte. Posteriormente, o método de entrada dos alunos é modificado e se começa a utilizar o vestibular para selecionar candidatos para ingresso em cursos na modalidade a distância na UnB via UAB. Nesse âmbito, de 2011 a 2014, a UnB oferta por EaD oito cursos de licenciatura, um bacharelado e um curso de especialização em 11 estados e o Distrito Federal, sendo 31 municípios, conforme demonstrado no Quadro 1.



Quadro 1 – Listagem dos cursos oferecidos na modalidade a distância na UnB pela UAB

<b>Faculdade/ Instituto</b>	<b>Curso</b>
Faculdade de Administração, Contabilidade, Economia e Gestão de Políticas Públicas – FACE	Bacharelado em Administração Pública
Instituto de Artes	Licenciatura em Artes Visuais
Instituto de Biologia	Licenciatura em Biologia
Faculdade de Educação Física	Licenciatura em Educação Física
Instituto de Ciências Humanas	Licenciatura em Geografia
Instituto de Letras	Licenciatura em Letras
Instituto de Artes	Licenciatura em Música
Faculdade de Educação	Licenciatura em Pedagogia
Instituto de Artes	Licenciatura em Teatro
Instituto de Psicologia	Especialização – Desenvolvimento Humano e Inclusão escolar

Fonte: UnB/DEG/DEGD

Conforme os documentos oficiais, o principal objetivo da UAB é promover o desenvolvimento da modalidade de educação a distância com a finalidade de expandir e interiorizar a oferta de cursos e programas de educação superior no Brasil. Com o Sistema UAB, o governo federal lançou o desafio às universidades federais de ofertarem cursos EaD principalmente para a formação de professores.

Na UnB, a Diretoria de Ensino de Graduação a Distância – DEGD é responsável por orientar, coordenar, dar suporte tecnológico e assessorar os projetos dos Institutos e Faculdades da Universidade de Brasília - UnB, para a oferta regular dos cursos e disciplinas de graduação a distância e integração das ofertas nas unidades acadêmicas. Em maio de 2014 foi criado o Comitê Gestor de EaD para auxiliar a DEDG nas tomadas de decisões vinculadas ao Decanato de Ensino de Graduação – DEG.

Para que se cumpra seu objetivo junto ao Sistema UAB, a DEGD media a relação com o MEC e com os municípios e estados participantes do Sistema UAB/CAPES – principal fonte de fomento, desenvolve um trabalho colegiado de tomada de decisões, subordinada ao DEG.

Para a execução dos cursos do Sistema UAB na Universidade de Brasília, são obrigatórios os encontros presenciais devendo o aluno comparecer ao polo de

apoio presencial nas datas marcadas pelo curso. O custo com o deslocamento é de responsabilidade do aluno não tendo a Universidade de Brasília a obrigatoriedade de arcar com tais despesas. O projeto Político- Pedagógico é elaborado por todos envolvidos na unidade acadêmica e currículo de cada curso é organizado de acordo com esse projeto pedagógico já elaborado.

Com o fomento do edital UAB vigente, 75 de 2014 a UnB vai entrar com 3445 novas vagas. Dessas vagas a maior frente vai ser na formação continuada com 13 cursos novos de especialização. Em 10 anos da UnB na UAB sempre foram ofertados os mesmos cursos, com a abertura desse novo edital se esperava mais vagas para esses mesmos cursos, mas isso não aconteceu, quem vai ofertar novas vagas vão ser só os cursos de: pedagogia, educação física, geografia e física (que é uma nova licenciatura aberta pela UnB). Então, a UnB tinha 8 licenciaturas e ficará com 4 somente, não serão mais ofertadas: artes visuais, teatro, música, letras e biologia.

## **4. MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA**

Para a efetivação do presente estudo, foi realizado uma pesquisa teórica acerca da gestão do sistema UAB como uma política de democratização de ensino superior no país no estudo de caso do consórcio da CAPES com a Universidade de Brasília. Em um segundo momento, foram realizadas entrevistas com gestores responsáveis pelo sistema na CAPES e na UnB, para obter informações adicionais a como os instrumentos de gestão permeiam a UAB no âmbito da sua gestão do governo federal.

### **4.1 Tipo e descrição geral da pesquisa**

Para se obter mais informações sobre o tema, buscando o desenvolvimento da presente pesquisa foi adotado o estudo de caso. O estudo de caso é um estudo descritivo, que se trata do “estudo e da descrição das características, propriedades ou relações existentes na comunidade, grupo ou realidade pesquisada” (CERVO; BERVIAN; SILVA, 2007, p. 62).

Para a realização desta pesquisa foi utilizada a entrevista como técnica de coleta de dados, com instrumentos previamente definidos de forma a melhor obter e organizar as informações relevantes para a pesquisa, questionando os sujeitos pesquisados quanto aos instrumentos de gestão e como estes permeiam o modelo de gestão do sistema UAB que é vigente na CAPES.

Segundo Gil (2002, p.41), o planejamento das pesquisas exploratórias é bem flexível, de modo que possibilita a consideração dos mais variados aspectos relativos ao fato estudado, sendo que, na maioria dos casos, assume a forma de pesquisa bibliográfica ou de estudo de caso. Em relação ao método do estudo de caso, Vergara (2004, p.49) diz que este é circunscrito a uma ou poucas unidades, entendidas essas como pessoas, família, produto, empresa, órgão público, comunidade ou mesmo país, tendo caráter de profundidade e detalhamento, podendo ou não ser realizado no campo.

## 4.2 Caracterização da área do estudo

A UAB não é uma instituição de ensino, mas sim um programa de governo que em seu decreto é definido como Sistema Universidade Aberta do Brasil – UAB, que fomenta instituições públicas de ensino parceiras na oferta de cursos a distância. Conforme a Resolução nº 44 do FNDE de 2006, o Sistema UAB tem como participantes: a CAPES, as IPES, e o governo local representado nos polos.

A CAPES é responsável pela articulação e gestão do Sistema UAB – que terão as seguintes competências, regulamentada pela Resolução nº 44 (FNDE, 2006):

a) colaborar com os demais integrantes do Sistema UAB para a organização e divulgação do Cadastro Permanente de Professores cursistas, cadastro de professores e pesquisadores, tutores e coordenadores de polos, para os quais serão concedidas as bolsas de estudo e pesquisa de que trata esta Resolução;

b) monitorar, analisar e registrar mensalmente os Relatórios de Ocorrências encaminhados pelas Instituições de Ensino Superior - IES, relativos à permanência, interrupção ou cancelamento do pagamento das bolsas;

c) encaminhar a autorização de pagamento de bolsas ao FNDE, bem como solicitar sua interrupção e cancelamento;

d) instituir Comissão de Acompanhamento designada por Portaria Ministerial, definindo suas atribuições;

e) instituir, em cooperação com as IES participantes da UAB, os manuais de atribuições e obrigações relativas às funções previstas para os bolsistas;

f) definir, em conformidade com as diretrizes do programa, os critérios para seleção dos bolsistas a serem aplicados pelos Sistemas de Ensino. (BRASIL, 2006)

As Instituições Públicas de Ensino Superior - IPES terão as seguintes obrigações, também de acordo com a Resolução nº 44 (BRASIL, 2006):

a) formalizar a sua participação nos programas aprovados para a UAB, por meio da assinatura de Acordo de Cooperação Técnica;

b) quando se tratar de instituição federal, apresentar ao FNDE plano de trabalho simplificado, na forma prevista na Resolução CD/FNDE nº 19, de 13 de maio de 2005 e no Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007;

c) garantir à CAPES e ao FNDE acesso a todas as informações pertinentes à implementação do objeto do convênio ou do PTA simplificado, colaborando com o trabalho de acompanhamento e avaliação;

d) estruturar os cursos destinados à formação continuada, a serem oferecidos aos professores formadores e tutores que abordem aspectos teóricos e operacionais, como: educação a distância, conceitos, estrutura, metodologia e proposta pedagógica do Sistema UAB (BRASIL, 2006).

Os polos de apoio presencial que funcionam como pontos de apoio presencial são espaços físicos mantidos por municípios ou governos de estado que oferecem infraestrutura física, tecnológica e pedagógica para que os alunos possam acompanhar os cursos UAB. Os polos estão estrategicamente localizados em microrregiões e municípios com pouca ou nenhuma oferta de educação superior.

A proposta de criação de um Polo Municipal de Apoio Presencial parte do próprio município ou governo de estado que enviam projetos conforme abertura de Edital. Estes projetos apresentam detalhes de infraestrutura física, logística de funcionamento, descrição de recursos humanos para o polo funcionar, bem como uma lista dos cursos superiores pretendidos para o município, com respectivos quantitativos de vagas.

O funcionamento operacional do sistema tem início com a publicação de edital pela CAPES para que as Instituições Públicas de Ensino Superior apresentem suas ofertas. Após análises e aprovação de cada oferta/demanda pela CAPES, esta assume o papel de fomentar os cursos, de acordo com o contexto legal e as regras de conduta das partes (IPES/CAPES).

### **4.3 Caracterização dos instrumentos de pesquisa**

Quanto ao instrumento de coleta de dados, utilizou-se entrevista semiestruturada, com roteiro previamente estabelecido de forma a obter informações relevantes para a pesquisa, visando atingir os objetivos estipulados previamente. Entrevista pode ser definida como “um encontro entre duas pessoas, a fim de que uma delas obtenha informações a respeito de determinado assunto, mediante uma conversação de natureza profissional” (LAKATOS, MARCONI, 2003, p.195), ou seja, uma situação em que o pesquisador formula perguntas e o entrevistado responde, cara a cara (GIL, 2002).

Entre os objetivos de uma entrevista estão: a averiguação de fatos (que seria a verificação do conhecimento do entrevistado sobre o assunto), verificar as opiniões acerca desses fatos, descobrir os sentimentos e os planos de ação, além de compreender a conduta atual ou do passado e os motivos conscientes que levaram a determinadas opiniões, sentimentos, sistemas e condutas (LAKATOS, MARCONI, 2003). No caso pesquisado, em que um dos objetivos busca compreender a efetiva interlocução entre os entes federados por meio de instrumentos de gestão, a entrevista se torna uma técnica de grande importância.

Para a seleção dos participantes a serem entrevistados na pesquisa realizada, foi feita um contato inicial com a CAPES e a Diretoria de Ensino de Graduação a distância da UnB. Em consequência do objetivo desta pesquisa, para a coleta de dados somente foram procurados gestores que atuam, da esfera federal (CAPES e IPES), na gestão do programa UAB. Buscou-se gestores de diferentes áreas para serem escolhidos de acordo com a relevância de suas atividades para o tema estudado neste trabalho, assim como disponibilidade. Desta forma, os gestores escolhidos para entrevista foram:

- Luiz Alberto Rocha de Lira, Coordenador-Geral de Programas e Cursos em EaD, CGPC/DED (Diretoria de Educação a Distância – CAPES).
- Alexandre Pova, Coordenador de Apoio a Polos, lotado na Coordenação de Programas e Cursos em EaD, CGPC/DED.
- Aloisio Nonato, Coordenador-Geral de Supervisão e Fomento, CGFO/DED.
- Cristiana Ramalho Barros, Analista em Ciência e Tecnologia, lotada na Coordenação de Supervisão e Fomento dentro da Coordenação de Supervisão e Fomento, CGFO/DED.
- Debora Costa Gonçalves, Analista em Ciência e Tecnologia, lotada na Coordenação de Concessão de Bolsas dentro da Coordenação de Supervisão e Fomento/ CGFO/DED.
- Nara Maria Pimentel, Diretora de Ensino de Graduação a Distância (DEGD) junto ao Decanato de Ensino de Graduação a Distância (DEG) da UnB; Coordenadora Geral do Sistema Universidade Aberta do Brasil na UnB (UAB/UnB).

#### 4.4 Procedimentos de coleta e de análise de dados

Os dados obtidos, estes são de natureza qualitativa, devido à subjetividade das respostas obtidas por meio das entrevistas realizadas, e são de fonte primária e secundária; foram coletados a partir de pesquisa bibliográfica, pesquisa documental e entrevistas, sendo eles coletados especificamente para a realização desta pesquisa. Quanto ao instrumento de coleta de dados, utilizou-se entrevistas e os dados destas passaram por uma análise de conteúdo, que “é a manipulação de mensagens (conteúdo e expressão desse conteúdo), para evidenciar os indicadores que permitam inferir sobre uma outra realidade que não a da mensagem” (BARDIN, 197, p.46).

Para o referencial teórico da pesquisa foram analisados artigos, teses e dissertações acadêmicas sobre o tema. E a análise documental já se deu a partir da análise da legislação que envolve o assunto e também informações constantes nos endereços institucionais disponíveis na internet. Considerando que os dados disponibilizados não são suficientes ou completos, o roteiro da entrevista foi desenvolvido de modo a preencher essa lacuna teórica e, também, identificar os instrumentos de gestão que permeiam a gestão da UAB e garantam a efetividade desta e do programa.

As entrevistas foram realizadas na CAPES, presencialmente, em reuniões no próprio órgão e também na UnB com a Dra Nara Pimentel. Estas foram realizadas de maneira semiestruturadas onde “as perguntas são abertas e podem ser respondidas dentro de uma conversação informal” (MARCONI e LAKATOS, 2008, p. 94) e estão transcritas na íntegra no apêndice dessa pesquisa.

As respostas apresentadas pelos gestores foram digitadas na íntegra ao decorrer da entrevista, e são apresentadas no tópico 5 (Resultados e discussões) da presente pesquisa. Após a obtenção dos dados através da realização de entrevistas, para seu processamento, utilizou-se o método de Análise de Conteúdo, proposto por Bardin (1977, p. 42) sendo:

Um conjunto de técnicas de análise das comunicações, visando obter, por procedimentos, sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens.

As categorias definidas previamente para análise do conteúdo respondem aos objetivos específicos deste estudo: Características da gestão do programa UAB;

a percepção da interlocução entre os entes e sobre a gestão dos polos de apoio presencial, isso tudo a partir da visão da CAPES e da UnB. Assim, a primeira seção analisa a construção e a manutenção da gestão do programa UAB para, em seguida, compreender se a interlocução é efetiva entre os entes a partir de alguns instrumentos de gestão.

## **5. RESULTADOS E DISCUSSÃO**

Definidos os conceitos e participantes a serem pesquisados, busca-se, durante este tópico, apresentar e discutir os dados obtidos. São apresentadas as entrevistas realizadas com os gestores, descrevendo, assim, como é a gestão da UAB na CAPES e na UnB, incorporando uma análise dos instrumentos de gestão identificados.

### **5.1 A construção e manutenção da gestão do sistema UAB**

Primeiramente, foi necessário obter informações sobre o modelo e as características atualmente utilizados na gestão do sistema. A gestão não é classificada de maneira homogênea dentre os entrevistados e na sua legislação esta é mencionada de maneira específica. O entrevistado Alexandre ressalta que o programa precisa ser atualizado e sua gestão corrigida em suas falhas: “O modelo de gestão da UAB, no momento em que foi criado, foi a melhor forma que se viu. Atualmente, percebe-se que há virtudes e falhas. Tentamos reforçar as virtudes, e corrigir essas falhas. A forma como o programa foi criado era inédita no Brasil, por criar uma parceria entre as três esferas de governo (federal, estadual e municipal), sendo essa uma diferença característica da UAB no Brasil, algo que nos favorece, mas também traz algumas fragilidades. Essas fragilidades são expostas principalmente em mudanças de gestão durante os períodos eleitorais, por esse motivo atualmente se tem criado novas legislações para que tudo se adeque a nova realidade do programa”.

Considerando o que já foi elucidado sobre o programa UAB, os modelos que melhor definem o Sistema UAB são o modelo de colaboração e o modelo de redes/gestão em redes. No modelo de colaboração, todos os entes (União, estados e



municípios) apresentam uma função. Já no modelo de rede, várias instâncias exercem determinadas funções, através, por exemplo, da Capes e do MEC, que são órgãos que atuam na esfera federal, assim como atores que estabelecem uma interlocução entre a parte federal e a municipal, que seriam as prefeituras, onde estão os polos da UAB (onde são realizados os cursos). Como uma rede colaborativa de atores, em que várias instancias participam em diversas funções.

Esse modelo de gestão em redes reforça que é necessário fazer o acompanhamento e a verificação da gestão entre os diferentes entes, isso para que o sistema sempre prossiga para o melhor caminho buscando a interlocução efetiva que é necessária para a manutenção e evolução do programa UAB. Esse ponto também foi reforçado durante o estudo de caso, como foi elucidado sobre a necessidade de adequação do modelo de gestão do programa para a atualidade.

Adicionalmente, sobre a gestão do programa UAB, há uma diferença na percepção da UnB e da CAPES. A coordenadora Nara ressalta a centralização do programa: “Modelo de gestão centralizado na mão do estado e do governo. Centralizado muito em função do financiamento, a forma de financiamento engessa a gestão. A característica deste financiamento é baseada em um modelo com itens de gestão, por isso é uma gestão centralizada e ainda na mão do Estado.”

Já a CAPES tem visão diferente na coordenação de fomento, o Coordenador-Geral de supervisão e fomento, Aloísio explica que “o modelo de gestão é uma gestão compartilhada, isso foi criado de forma integrada da CAPES com as universidades. Então, publica-se edital e eles apresentam os cursos que eles querem fazer e tendo o recurso há o fomento. Preferencialmente na formação de professores, licenciatura.”

Atualmente, a gestão dos cursos ofertados na modalidade é resultado de uma parceria da diretoria de educação a distância da CAPES e das IPES seguindo o Decreto 5.800, de 8 de junho de 2006. Anteriormente os recursos eram liberados pelo FNDE e pela SEED/MEC seguindo a Resolução nº 44 do FNDE de 2006. O processo do fomento por parte da CAPES é detalhado pela analista Debora: “Quando oferecemos o curso, nós pagamos bolsas aos coordenadores de polos e professores e tutores, asseguramos material didático, oferecemos recursos com diárias e passagens, mas o polo deve ser mantido pela prefeitura”.

Quanto à questão da contrapartida, os estados e municípios devem realmente oferecer esta à CAPES, em um nível diferente, devido à legislação educacional e do sistema UAB, ponto evidenciado pelo entrevistado Luiz, ressaltando quais são as possíveis contrapartidas que os polos nos municípios podem oferecer: “Atualmente não é possível ter a contrapartida financeira do governo local, mas acontece a contrapartida da infraestrutura e de pessoal, recursos físicos e humanos. Pela CAPES, também é sugerido que o governo local faça uma articulação com o fórum estadual de professores para que, como se trata de programa de formação de professores, tenha-se assim uma base da necessidade real de professores na região. ”

Relatando sobre a gestão do programa, ocorre que um dos objetivos de acordo com o Decreto 5.800 (BRASIL,2006) é “oferecer, prioritariamente, cursos de licenciatura e de formação continuada para professores da educação básica”. Durante as entrevistas com os coordenadores Aloisio e Luiz foram apresentados dados que reforçam que a CAPES tem buscado meios para atingir esse objetivo do programa UAB. Os números do programa refletem o alcance do programa, como pode ser percebido no quadro 2 (abaixo) que tem o histórico de discentes UAB desde dezembro de 2010 até dezembro de 2015, até o momento desta pesquisa não foi possível o fechamento dos dados de dezembro de 2016.

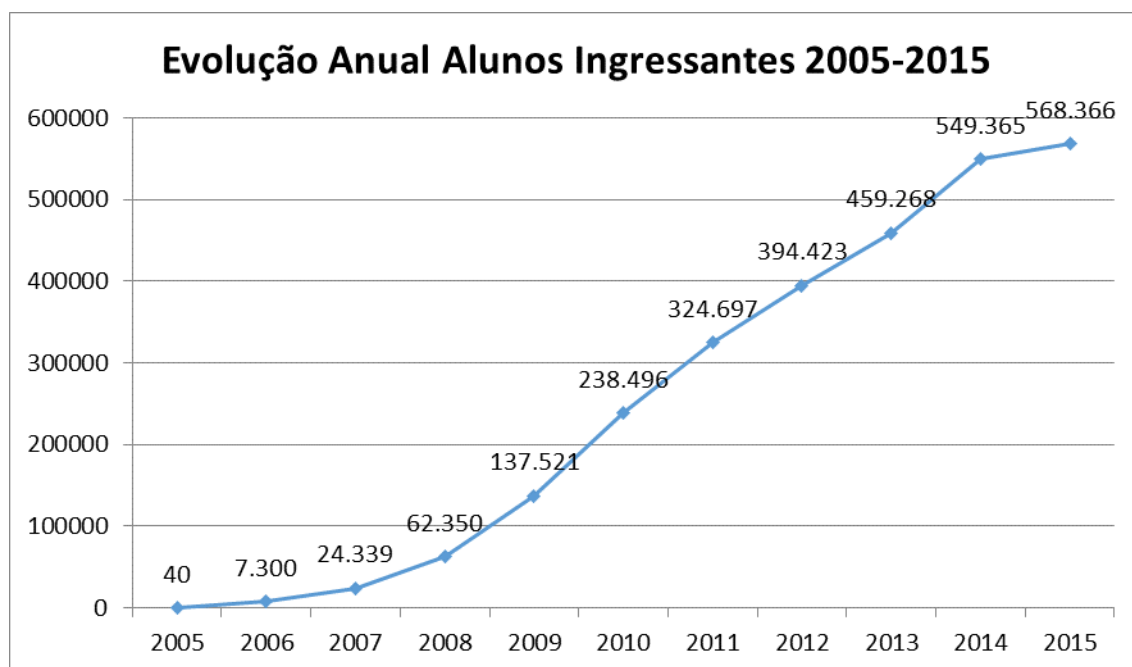
Quadro 2 – Histórico de Discentes UAB

Modalidade	Ingressantes						
	Dez/10	Dez/11	Dez/12	Dez/13	Dez/14	Dez/15	Dez/16
Aperfeiçoamento	15.399	27.053	34.441	52.030	57.536	58.385	-
Bacharelado	15.207	22.977	26.610	39.224	51.920	60.384	-
Especialização	31.595	50.793	76.729	126.565	171.866	190.855	-
Extensão	845	4.965	7.168	11.053	12.272	12.638	-
Formação Pedagógica	70	107	107	859	1.162	12.936	-
Licenciatura	64.884	101.678	130.464	177.960	208.534	215.812	-
Sequencial	749	804	1.180	1.180	1.093	1.583	-
Tecnólogo	6.386	8.017	9.767	13.351	15.596	15.776	-
Total	135.135	216.394	286.466	422.222	519.979	568.369	-

Fonte: SisUAB/CAPES/DED

Esse crescimento é também é representado pelo quadro 3 - Evolução Anual de Alunos Ingressantes:

Quadro 3 – Evolução Anual de Alunos Ingressantes



Fonte: SisUAB/CAPES/DED

Considerando essa forma de gestão e de manutenção do sistema é buscado que cada vez mais alunos e instituições de ensino façam parte do programa para que ele de fato atinja seu propósito. Cada vez mais alunos têm ingressado, mais IPES estão cadastradas e mais polos aptos estão surgindo. Isso leva à necessidade de que novas tecnologias, ferramentas, modelos e legislação sejam incorporados, tendo em vista o crescimento, assim como a manutenção da gestão e comunicação da UAB.

## 5.2 A assimilação de instrumentos de gestão no programa UAB.

Como pode ser percebido, a gestão do programa UAB depende de alguns instrumentos de gestão para que se possa garantir uma gestão efetiva entre e de todos os entes que participam de cada processo. O primeiro instrumento que pode ser identificado no processo é o edital tendo em vista que a abertura de vagas para os alunos depende da publicação de editais. Os editais são considerados no programa para: a gestão acadêmica; estruturação de núcleo físico EaD; pró-

equipamentos; fomento de tecnologias de informação necessárias para a continuidade e manutenção do sistema e a abertura de vagas.

Prioritariamente os editais são para o fomento do programa em várias instancias, citadas acima, mas todas para culminar na abertura de mais vagas para que mais alunos sejam atendidos da melhor maneira possível.

Referente a este tópico, ocorre que os editais são publicados e para o fomento de várias áreas do programa, como as citadas acima, mas o lançamento de editais culmina para que mais vagas sejam abertas para mais alunos e que estes sejam atendido da melhor maneira possível. Complementarmente, o coordenador Aloísio explica melhor sobre o fomento após a articulação entre as IPES e os polos de apoio presencial: “Depois de ter feito a articulação, depois do edital publicado, a universidade apresenta um plano de trabalho para a CAPES e a partir daí se pode ter o fomento. Em 2015 foram estabelecidos novos critérios para o custeio do programa com o custo aluno. Para se assegurar esse bom funcionamento são feitas vistas periódicas nas universidades, onde se é verificado se elas estão cumprindo aquele plano de trabalho aceito. ”

Em adição à discussão de como é feita a articulação entre os entre do programa UAB, existe o acompanhamento via sistema dos cursos e polos que estão vigentes e aptos. O entrevistado Aloisio explica sobre o Sistema de Informação da UAB, o SisUAB, que é um instrumento de gestão para a verificação e administração do programa UAB utilizado pela CAPES: “ Essa verificação é feita pelo SisUAB. Os dados fornecidos pelas universidades são tabulados e trabalhados na CAPES para que futuras ações possam ser tomadas. ” Adicionalmente, o entrevistado Luiz acrescenta sobre o Ambiente de Atuação da UAB, o ATUAB, que é utilizado em conjunto com o SisUAB para o acompanhamento da gestão juntamente com outras formas: “O acompanhamento é realizado tanto pelo sistema online ATUAB quanto pela articulação com a coordenação de polos na CAPES mesmo. É feita uma análise do que está acontecendo em cada IES e quais cursos estão sendo ofertados. ”

Já quanto a entrevistada Nara, ela ressalta a utilização dos instrumentos e a relação destes com os projetos pedagógicos de cada IPES e reforça a utilização do SisUAB e do ATUAB de maneira conjunta para a gestão do programa UAB, tanto para a CAPES quanto para as IPES e os polos de apoio presencial: “Depois de 10 anos de programa existe um canal de comunicação que é o SISUAB. Este é um grande banco de dados, que fica na CAPES, onde cada IES tem seus cursos

cadastrados, seus alunos cadastrados e seus professores cadastrados. Então a gestão é feita via esse sistema, e este conversa com projeto pedagógico de cada curso e na medida que o fluxo de disciplinas é ofertado para cada aluno existe um acompanhamento da CAPES e esse acompanhamento está cada mais refinado, atualmente a CAPES faz um acompanhamento do quantitativo de estudantes. Um exemplo é o acompanhamento da evasão, mesmo que ainda não exista um estudo e política para isso na CAPES.

Do ponto de vista da gestão como um todo, da gestão administrativa é utilizado o SISUAB. De fato, toda a comunicação institucional é feita pelo SISUAB, a interlocução é feita por esse sistema. Juntamente com o SISUAB existe o ATUAB, que é o ambiente de trabalho dos coordenadores. Nada mais da comunicação é pelo papel, é tudo pelo ATUAB. “

Outro instrumento de gestão importante é a integração, que é necessária quando o sistema depende de várias instâncias para que se possa cumprir uma de suas etapas. Essa integração se dá, prioritariamente pelo instrumento SisUAB que se relaciona com o ATUAB. A utilização de sistemas e atual situação do programa demonstra que se tem buscado, cada vez mais, uma maior integração para que se tenha mais contato direto ou indireto com aqueles atingidos pela política pública e suas reais demandas.

### **5.3 Interlocução e integração entre os entes na gestão da UAB**

Consoante com os dados obtidos nas entrevistas, é perceptível que a gestão da UAB acontece a partir de um diálogo entre os diferentes entes responsáveis e em diferentes momentos da gestão do sistema, é também possível observar a transversalidade da gestão, para discutir teoricamente formas de interação que se dão e que idealmente, podem se dar entre a UAB, a Universidade de Brasília e outras instâncias do governo. Os três níveis governamentais buscam um contato mais direto, com visitas periódicas e contato por telefone ou internet para que todos os aspectos da gestão, tanto pessoal quanto financeiro, sejam melhor coordenados dentro do possível.

Em relação a gestão, ocorre que a CAPES tem tanto uma relação com as IPES quando se trata do fomento ou das bolsas, quanto com os estados e municípios quando se conversa sobre os polos de apoio presencial. O entrevistado

coordenador-geral Luiz retrata as diferentes relações existentes: “Nós temos a atuação do MEC, a atuação da CAPES (passou a ocorrer a partir de 2009, transferindo a responsabilidade da UAB para a CAPES). Dentro da CAPES, tivemos que reorganizar o sistema de gestão, seguindo o padrão anterior de gestão da CAPES (trabalho com pós-graduação em um modelo de programas já institucionalizados), assim como reorganizar o sistema de financiamento, estruturando o modelo para que pudesse se adequar às reais necessidades das universidades, divididas em três tipos: institutos federais, públicas federais, e o sistema estadual. Com o sistema estadual, a utilização do sistema de convênios, e no federal, o sistema de monitoramento do MEC.”

Adicionalmente, a entrevistada Nara acrescenta a descrição sobre a integração entre os três níveis governamentais (federal, estadual e municipal), pelo sistema UAB, ressaltando que as parcerias entre estes entes garante a interlocução entre o governo, as IPES e os polos, sendo que os polos são o elo entre município e estado: “O sistema UAB tem uma articulação interessante, no âmbito federal ele envolve o governo e as instituições de ensino e ele tem uma parceria com as secretarias de educação municipais e estaduais. Existindo assim um tripé importante, o governo no topo e em braço a IES e no outro o polo de apoio presencial, sendo o polo o elo entre o município e o estado.

Isso se dá institucionalmente por uma parceria, a instituição não é obrigada a ofertar o curso EaD pela UAB, ela adere assinando um contrato de adesão. E o município da mesma forma, fazendo uma parceria com o Governo. Neste tripé existe uma divisão de responsabilidades, cada um tem que dar uma contrapartida.

O governo dá uma parte, mas a IES dá a infraestrutura, a luz, a água, os equipamentos e o corpo docente, tudo isso sendo uma contrapartida dela. A mesma coisa para os polos que tem a responsabilidade com equipamentos e recursos humanos. O governo entra, via CAPES, com o pagamento da bolsa de apoio do coordenador de polo, mas toda a infraestrutura física e tecnológica é de responsabilidade dos municípios ou dos estados. ”

Este debate reflete que se busca cada vez mais uma maior interlocução entre todos os entes em diversas etapas do programa, tanto na gestão do fomento quanto na gestão administrativa e na gestão dos polos. No caso do entrevistado Alexandre, este pôde descrever melhor como a gestão dos polos funciona: “Em alguns casos, a integração é mais próxima, mas em outros ocorre um

distanciamento, a depender da pró-atividade de cada gestor, dos nossos parceiros. Esse movimento em prol do polo pode se dar por troca de e-mails, ligações telefônicas, presencialmente. Quanto mais proativo é um gestor, melhor é a qualidade dos polos. ”

Nesse momento foi explicitado que existem diversos mecanismos para que o gestor do polo entre em contato com a CAPES, isso reforça que há a influência do governo local para o bom funcionamento do polo já que este é responsável pela escolha do gestor no polo. A gestão nesse caso se baseia no arcabouço legislativo do sistema para que tudo ocorra da melhor maneira possível.

Considerando que existe uma diversidade entre a legislação e formas de comunicação entre os três níveis governamentais e também entre a interlocução entre eles e a burocracia do programa, problemas podem surgir. De acordo com a analista Débora, a interlocução nem sempre flui de uma maneira tranquila e a CAPES possui um perfil mais centralizador na relação com os entes, justamente por representar o governo federal: “De uma maneira geral, essa interlocução nem sempre é tão fácil, pois os atores muitas vezes não conseguem verificar as dificuldades que os outros (que participam do programa) passam. Na CAPES, como um órgão gestor, nós procuramos compreender como são as vivências, e qual a realidade da ponta (instituições e municípios), mas nem sempre temos esta realidade como ela realmente é, pois não somos nós que a enfrentamos. Ocorre o mesmo para as universidades, pois têm uma vivência diferente, e a integração entre elas e a prefeitura é diferente da integração entre elas e nós (CAPES), por exemplo. O governo federal, de uma maneira geral, assume uma posição centralizadora nessa gestão. No caso das universidades, há sempre uma busca por autonomia na gestão e na interlocução com outros atores. Em minha parte específica (trabalho com bolsas), eu lido diretamente com as universidades, e este relacionamento permite conhecer um pouco mais a realidade que elas passam, devido ao nosso constante contato com elas, e tentamos sempre trazer uma melhora na gestão como um órgão.”

Uma forma de melhorar essa interlocução é a utilização dos instrumentos de gestão, já que sanar a comunicação entre os entes é fundamental. São criados caminhos como as ligações telefônicas para uma boa comunicação, mas também se utilizam de sistemas como o ATUAB para que tudo fique registrado, como é explicado pelo entrevistado Luiz: “Nós utilizamos o sistema ATUAB, uma plataforma

para comunicação direta, como nosso principal mecanismo de comunicação, buscando solucionar os problemas entre a CAPES e as universidades. ”

Ainda existem as visitas institucionais, como é mencionado pela analista Cristiana: “Normalmente, as instituições sempre têm um responsável que entra em contato conosco, geralmente por e-mail ou telefone, e sempre que possível, realizam visitas presenciais aqui. Nós também fazíamos visitas nas instituições, e esse contato presencial é muito importante, como por exemplo, nós vemos a necessidade de cada instituição quando fazemos esse tipo de contato, algo que não pode ser percebido com tanta facilidade pelo contato por e-mail. ”

Outro mecanismo para a comunicação é a ouvidoria da instituição, mas essa é útil no caso em que os alunos do sistema UAB necessitem de um contato direto com a CAPES, caso contrário, o caminho é sempre via coordenador de polo ou, dependendo da instância, coordenador UAB na IPES e posteriormente um contato com a CAPES. Este processo de interlocução explicitado reforça que há a tentativa para que a integração seja efetiva e caminhe de diversos meios, mas isto endossa que há barreiras para interlocução bem-sucedida entre todos os entes participantes da gestão do programa, como, por exemplo, a burocracia existente que faz com que diversos caminhos sejam buscados para a comunicação e gestão eficiente.

## **6. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Atualmente se tem percebido que a internet e seu uso está cada vez mais fazendo parte da vida da população. Com a chegada dessa inovação, as instituições educacionais sentiram a necessidade de se adequar. A educação a distância só evolui em sua forma e cada vez atinge mais e mais pessoas pelo mundo. Isso envolve também o ensino superior no Brasil e a necessidade de sua democratização.

Com isso, o Programa UAB foi criado por meio do Decreto 5800, de 08 de junho de 2006. A estrutura federalista do Estado reflete a necessidade de se ter políticas públicas visando à democratização do ensino e para se cumprir a política educacional de formação de professores houve a adesão das IPES a esse novo sistema.



O programa, por uso da metodologia de educação a distância, busca democratizar e interiorizar o acesso da população, prioritariamente professores do ensino básico, ao ensino superior público. A UAB começou com um convênio com a SEED, e hoje é uma parceria entre o MEC, por intermédio da CAPES, as IPES, os estados e municípios. As responsabilidades entre estas três instâncias são; a CAPES, fomenta e articula os processos, a IPES, propõe, organiza e oferta os cursos; e os estados e municípios, deveriam garantir a infraestrutura necessária para atender às atividades presenciais nos polos.

O Programa UAB tem se mostrado em um crescente desde a sua criação. A UAB tradicional já recebeu aproximadamente 736 mil inscrições de pessoas, e dessas foram cadastradas nos cursos das IES, aproximadamente, 566 mil. E desse total de inscritos aproximadamente, 160 mil alunos alcançaram seus objetivos e aproximadamente 118 mil ainda estão cursando. Além disso, há o edital 75/014 (em vigência) com aproximadamente 195 mil vagas das quais estão previstas matricular 138 mil entre outubro de 2016 e o primeiro/segundo semestre de 2017 (Fonte: CAPES). Esses os números dizem que mais da metade abandonou, isso pode significar que o programa é menos eficaz do que diz. Essa eficácia pode ser trabalhada na melhor interlocução dos gestores, já que foi perceptível que ainda há problemas e percalços burocráticos para que o programa e sua interlocução sejam efetivos e eficientes.

É possível afirmar, a partir do que já foi apresentado neste trabalho, que há um movimento das instituições e das demais esferas governamentais, em torno da democratização da educação superior, isso cunhado com a criação e manutenção do programa Universidade Aberta do Brasil. Esse movimento institucional também se demonstra quando é exposto que existe a busca por uma pós-graduação, mais especificamente, o mestrado se utilizando da educação a distância. Mas mesmo neste movimento há problemas, como demonstrado pela entrevistada Nara, que afirma que o mestrado e o doutorado acabam não sendo um problema do programa UAB, mas sim da CAPES que não reconhece estas modalidades EaD.

Analisando a gestão do sistema é perceptível uma integração entre os três entes, mas esta não é total nem absoluta. Ainda pode-se verificar que há uma divergência grande entre as necessidades de cada instituição e as necessidades do governo/ da gestão UAB, e até mesmo entre as próprias instituições. Uma maneira de sanar estes percalços na interlocução seria o aprimoramento e maior utilização

dos instrumentos de gestão, Lascoumes e Le Galès (2012) entendem que as mudanças nas políticas públicas muitas vezes acontecem por meio dos instrumentos, porque estes são mais fáceis de serem negociados do que a discussão sobre questões amplas, como os objetivos das políticas. Outro ponto é que os instrumentos não são neutros, eles são dotados de valores e são alimentados por uma interpretação do social e das noções do modo de regulação previstos (LASCOUMES, LE GALÈS, 2012).

Analisando o federalismo educacional, é perceptível que para que ocorra a interlocução há necessidade de instrumentos de gestão já que “podem surgir problemas advindos dessa forma de Estado, como a dificuldade em conciliar os interesses locais com os gerais e a necessidade de coordenar diversos esforços intergovernamentais para atuar numa mesma política, num jogo que não é naturalmente cooperativo” (ABRUCIO, 2010, p.42). Ainda segundo Abrucio, os municípios não conquistaram plenamente a posição de ente federado. Para ele, a causa disso é a dependência financeira e, na existência de auxílio, baixa capacidade administrativa. Logo, há um paradoxo federativo, onde os municípios não concretizam plenamente as políticas públicas ou abdicam de parte de sua autonomia para receber verbas (ABRUCIO, 2010, p. 47-48).

Existe um relacionamento entre os polos e as IPES, os polos e a CAPES e ainda entre as IPES e a CAPES, mas toda essa interlocução é longa, e às vezes truncada por conta de legislações obsoletas e burocracias da administração pública. A administração também interfere quando se fala de interesses pessoais, um exemplo é a como a coordenação dos polos é suscetível a troca de governos locais nos municípios e estados.

Isso vai ao encontro com as possibilidades que a EaD traz para a evolução da educação e outros benefícios que pode trazer, como pessoas mais qualificadas para diversos trabalhos e também com uma maior diversidade e possibilidade de aumentar o pensamento crítico, fazendo assim com que a sociedade permaneça em constante evolução. Conclui-se, portanto, que investir recursos na otimização do sistema é importante e necessário para que se tenha a manutenção e crescimento do sistema UAB.

Sobre o sistema UAB se ressalta que para resolver diversas questões do ensino a distância é importante instrumentos de gestão eficientes e eficazes, isso tanto para favorecimento dos números do sistema UAB tanto para os alunos

atendidos por esse sistema de ensino superior, também é percebida a importância de políticas de democratização de ensino superior no país, como o sistema UAB.

O programa UAB foi criado e é regido em sua legislação para ser uma política de democratização do ensino superior, mas no fim isso não acontece. A gestão ainda é muito burocrática e não se adequa a realidade e especificidade para que cada região do país seja atendida da melhor maneira possível.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. **A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento**. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner (Orgs.). Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir diversidade. Brasília, DF: UNESCO, 2010.p. 39-70

ARETIO, J. **Un concepto integrador de ensenansa a distância**. In: INTERNATIONAL CONFERENCE ON DATA ENGINEERING, 8º, 1990. Caracas. Anais. Caracas: ICDE, 1990.

BACELO, I. R., **A influência do coordenador de polo na formação do profissional de educação**, Revista Educação a Distância e seus Espaços de Formação: artigos do curso de Especialização em Gestão de Polos - UFPel, volume 1, coleção EADEM, p. 149 – 174, 2012.

BELLONI, M. L. **Educação a Distância**, 5ª Edição, Campinas: Autores Associados, 2009.

BITTENCOURT, I. M., MERCADO, L. P. L, **Evasão nos cursos na modalidade de educação a distância: estudo de caso do Curso Piloto de Administração da UFAL/UAB**, Ensaio: Avaliação de Políticas Públicas Educacionais - Rio de Janeiro, volume 22, número 83, p. 465-504, 2014.

BRASIL. **Lei número 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Dispões sobre a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Subchefia de Assuntos Jurídicos, Casa Civil, Presidência da República.

\_\_\_\_\_, **Lei número 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Subchefia de Assuntos Jurídicos, Casa Civil, Presidência da República.

\_\_\_\_\_, **Decreto nº 5.622, de 19 de dezembro de 2005**. Regulamenta o art. 80 da Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, Casa Civil, Presidência da República.

\_\_\_\_\_, **Resolução 44, de 29 de junho de 2006**. Dispõe sobre orientações e diretrizes para concessão de bolsas de estudo e de pesquisa a participantes dos cursos e programas de formação superior, no âmbito do Sistema Universidade Aberta do Brasil. Ministério da educação, Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, Conselho Deliberativo.

\_\_\_\_\_, **Decreto nº 5.800, de 08 de junho de 2006**. Dispõe sobre o Sistema Universidade Aberta do Brasil – UAB, Casa Civil, Presidência da República.

\_\_\_\_\_, **Resolução 24, de 06 de junho de 2008**. Dispõe sobre orientações e diretrizes para o apoio financeiro às instituições de ensino participantes do Sistema Universidade Aberta do Brasil, vinculado à CAPES e à Secretaria de Educação a Distância do Ministério da Educação, nos exercícios de 2008/2009. Ministério da educação, Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, Conselho Deliberativo.

CAPES. **Sobre a UAB: como funciona.** Disponível em: <<http://uab.capes.gov.br/index.php/sobre-a-uab/teste>>. Acesso em: 07 mar. 2016.

\_\_\_\_\_, **Sobre a UAB: como participar; estudante.** Disponível em: <<http://uab.capes.gov.br/index.php/sobre-a-uab/como-participar?id=42:estudantes-&catid=11:conteudo>>. Acesso em: 16 mar. 2016.

\_\_\_\_\_, **Sobre a UAB: como participar; governos locais e instituições públicas de ensino superior.** Disponível em: <<http://uab.capes.gov.br/index.php/sobre-a-uab/como-participar?id=41:governos-locais-e-instituicoes-publicas-de-ensino-superior&catid=11:conteudo>>. Acesso em: 16 mar. 2016.

\_\_\_\_\_, **Sobre a UAB: histórico.** Disponível em: <<http://uab.capes.gov.br/index.php/sobre-a-uab/historico>>. Acesso em: 11 mar. 2016.

\_\_\_\_\_, **Sobre a UAB: o que é.** Disponível em: <<http://uab.capes.gov.br/index.php/sobre-a-uab/o-que-e>>. Acesso em: 07 mar. 2016.

CARMO, C. M. V. **Instrumentos e Políticas Públicas de Cultura: O Caso dos Editais do Fundo de Apoio à Cultura do Distrito Federal no Período de 2011 A 2014**, Tese (Mestrado em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional), Universidade de Brasília, 2016.

CARLINI, A. L. e TARCIA, R. M. L. **Contribuições didáticas para o uso das tecnologias de educação a distância no ensino presencial**. IN: CARLINI, A. L. e TARCIA, R. M. L. *20% a distância e agora?: orientações práticas para o uso da tecnologia de educação a distância no ensino presencial*. São Paulo: Pearson Education do Brasil, 2010.

CARVALHO, Maria do Carmo Brant de. **A ação em rede na implementação de políticas e programas sociais públicos**. Información del Tercer Sector, abril, 2003. Disponível em: <[http://www.lasociedadcivil.org/wp-content/uploads/2014/11/a\\_ao\\_em\\_rede\\_na\\_implementao.pdf](http://www.lasociedadcivil.org/wp-content/uploads/2014/11/a_ao_em_rede_na_implementao.pdf)>. Acesso em: 13 dez. 2016.

CHIANTIA, F. C. **Parecer, Qual o amparo legal para a Educação Brasileira para a Educação a Distância no Brasil**. ABED. São Paulo; 2008.

DA SILVA, E. R. G., DA COSTA RIBAS, J. C., DE MELO MOREIRA, B. C., BATTISTI, P., THERESINHA, A., **Gestão de polo de apoio presencial no sistema Universidade Aberta do Brasil: construindo referenciais de qualidade**, Revista Novas Tecnologias na Educação -UFRGS, volume 8, número 3, 2010

FLEURY, Sonia. **Redes de políticas: novos desafios para a gestão pública.** *Administração em Diálogo*, nº 7, 2005, pp. 77 - 89. São Paulo. Disponível em: <<http://revistas.pucsp.br/index.php/rad/article/view/671>>. Acesso em: 19 mar. 2016

KEEGAN, D. **Foundations of Distance Education.** London: Routledge, 1996.

MAIA, M. C. **O uso da tecnologia de informação para a Educação a Distância no Ensino Superior.** Tese (Doutorado em Administração de Empresas) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2003.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Técnicas de Pesquisa: planejamento e execução de pesquisas, amostragens e técnicas de pesquisa, elaboração, análise e interpretação de dados.** 5. Ed. São Paulo: Atlas, 2002.

MOORE, M. e KEARSLEY. **Educação a Distância: uma visão integrada.** São Paulo: Cengage Learning, 2008.

LASCOUTES, Pierre e LE GALÈS, Patrick. **A ação pública abordada pelos seus instrumentos.** *Revista Pós Ciências Sociais.* São Luís, v. 9, n. 18, jul./dez. 2012b [2005]. Disponível em: <<http://www.periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rpcsoc/article/view/1331>>. Acesso em: 10 dez. 2016.

LIMA, Luciana; ORTELLADO, Pablo. **Da compra de produtos e serviços culturais ao direito de produzir cultura: análise de um paradigma emergente.** *DADOS – Revista de Ciências sociais.* Rio de Janeiro, v. 56, n. 2, 2013 p. 351- 382. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0011-52582013000200004>>. Acesso em: 16 dez. 2016

LÚCIO, M. L.; DAROIT, D.; BESSA, L. F. M.; MADURO-ABREU, A. **Sentidos e Significados de se Planejar Estrategicamente nas Organizações Públicas - Planejamento Estratégico Sociotécnico (PLANES): análise de uma experiência.** *Revista NAU Social.* Salvador, v. 5, n. 9, 2014. p. 151-160. Disponível em: <<http://www.periodicos.adm.ufba.br/index.php/rs/article/viewFile/456/340>>. Acesso em: 10 dez 2016.

LÚCIO, M. L.; DAROIT, D.; FREITAS, C. S. **Desenvolvimento, Ação Pública e Transversalidade dos Instrumentos de Gestão: olhar sobre o Programa Bolsa Família.** No prelo. 2016.

OLLAIK, L. G.; MEDEIROS, J. J. **Instrumentos governamentais: reflexões para uma agenda de pesquisas sobre implementação de políticas públicas no Brasil.** *Revista de Administração Pública.* Rio de Janeiro, v. 45, n. 6, dez. 2011. p. 1943-1967.

RODRIGUES, R. S., TAGA, V., VIEIRA, E. M. F., **Repositórios educacionais: estudos preliminares para a Universidade Aberta do Brasil,** *Revista Perspectivas em Ciência da Informação,* volume 16, número 3, p.181 - 207, 2011.

SARRAMONA, J. **Sistemas no presenciales y tecnologia educativa. Castillejo y otros.** Tecnologia educacional. Barcelona: CEAC, 1986.

SERRA, A. R. C., DE OLIVEIRA, F. B. e MOURÃO, L, **O curso piloto da Universidade Aberta do Brasil: o que dizem os resultados do Enade?**; Revista da Associação Brasileira de Educação a Distância, volume 12, número 4, p. 156 - 177, 2013.

SILVA, B. (Coord.). **Dicionário de Ciências Sociais da Fundação Getúlio Vargas**. Instituto de Documentação. 2. ed. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1987.

TORI, R. **Educação sem distância: as tecnologias interativas na redução de distâncias em ensino e aprendizagem**. São Paulo: Editora Senac São Paulo, 2010.

UnB. **Diretoria de Ensino de Graduação a Distância na UnB: pedagogia**. Disponível em: <<http://www.ead.unb.br/index.php/pedagogia>>. Acesso em: 16 mar. 2016.

\_\_\_\_\_, **Diretoria de Ensino de Graduação a Distância na UnB: polos UAB/UnB**. Disponível em: <<http://www.ead.unb.br/index.php/polos-uab>>. Acesso em: 16 mar. 2016.

\_\_\_\_\_, **Diretoria de Ensino de Graduação a Distância na UnB: quem somos**. Disponível em: <<http://www.ead.unb.br/index.php/quem-somos>>; Acesso em: 16 mar. 2016.

\_\_\_\_\_, **Formas de admissão para EaD/UAB na UnB**. Disponível em: <[http://www.unb.br/estude\\_na\\_unb/formas\\_de\\_admissao/eaduab](http://www.unb.br/estude_na_unb/formas_de_admissao/eaduab)> . Acesso em: 16 mar. 2016.

VASCONCELOS, S. P. G. **Educação a Distância: histórico e perspectivas**. Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Disponível em : <<http://www.filologia.org.br/viiiifelin/19.htm>>. Acesso em: 04 jan. 2017.

## ANEXO A

Devido ao cunho exploratório da pesquisa, não houve um roteiro fixo de perguntas e respostas propriamente dito, portanto, as respostas foram extensas, indo em vários sentidos. De todo modo, seguem as perguntas centrais contidas nos contatos, independente de terem sido usadas ou diferentes perguntas terem sido feitas:

1. Como você definiria o modelo de gestão do Sistema UAB, apresentando suas características?
2. Como se dá a integração entre os diferentes entes responsáveis, três níveis governamentais (federal, estadual e municipal), pelo sistema UAB?
3. Como é feita a interlocução entre a Instituição de Ensino Superior e a CAPES a respeito da UAB?
4. Existe algum mecanismo que possibilita que as necessidades dos alunos nos polos de apoio a distância, aqueles beneficiários do programa, cheguem até a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior?
5. Qual é a importância e influência, positiva ou negativa, do governo local para o bom funcionamento e gestão de um polo de apoio a distância?
6. Feita a articulação entre as instituições públicas de ensino e os polos de apoio presencial, como o Sistema UAB garante o fomento de determinadas ações de modo a assegurar o bom funcionamento dos cursos?
7. Quando uma localidade é escolhida para ser um polo de apoio a distância, essas ações (para assegurar o bom funcionamento dos cursos) também são oferecidas (é pedido ou sugerido para) pelo governo local do polo escolhido, em contrapartida para a CAPES para a Instituição de Ensino Superior?
8. É feito um acompanhamento periódico com as Universidades, sobre a gestão dos polos?
9. Existe uma verificação para acompanhar os polos e cursos que ainda estão vigentes?
10. Existem outros programas e/ou políticas educacionais para o acesso aos cursos do sistema UAB pelos alunos, como as cotas e o mestrado?